

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

DIRETTIVA 24 settembre 2012

Spending review. Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni - articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Linee di indirizzo e criteri applicativi. (Direttiva n. 10/2012). (12A13265)

(GU n.296 del 20-12-2012)

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri Segretariato Generale

Alle Amministrazioni dello Stato
anche ad ordinamento autonomo

Al Consiglio di Stato Ufficio del
Segretario Generale

Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario Generale

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario Generale

A tutte le Agenzie

Agli Enti pubblici non economici
(tramite i Ministeri vigilanti)

Agli Enti pubblici (ex art. 70 del
d.lgs. n. 165/01)

Agli Enti di ricerca (tramite i
Ministeri vigilanti)

e, p.c.:

Al Ministero dell'economia e delle
finanze Dipartimento della ragioneria
generale dello Stato - IGOP

Premessa.

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, reca, tra gli altri, interventi di riduzione della spesa pubblica a servizi invariati (spending review). Il titolo del decreto-legge sottolinea l'esigenza di una riduzione della spesa realizzata secondo criteri razionali che, senza sacrificare lo svolgimento delle funzioni istituzionali che fanno capo a ciascuna amministrazione, determinino una migliore allocazione delle risorse, eliminando gli eccessi di spesa e gli sprechi e garantendo il livello dei servizi.

Si tratta di una misura che si muove in coerenza con l'obiettivo del Governo di operare interventi selettivi e strutturali al fine di migliorare la produttività della pubblica amministrazione e garantire l'effettiva invarianza della quantità dei servizi.

Gli strumenti posti in essere dal Governo richiedono la revisione e la riduzione dei programmi di spesa e dei trasferimenti accompagnata da un ridimensionamento delle strutture dirigenziali, un ridisegno degli assetti organizzativi e del loro funzionamento, una razionale riconsiderazione delle strutture centrali e periferiche in un quadro

di riduzione e riprogrammazione delle stesse.

E' un'operazione sistematica che opera in verticale, per singola amministrazione e settori omogenei di attribuzioni o competenze, e trasversalmente sull'apparato amministrativo centrale, mediante il metodo della compensazione e della concentrazione delle attivita' e dei servizi.

L'obiettivo e' quello di giungere ad una distribuzione razionale delle competenze e delle risorse umane e materiali, provvedendo all'eliminazione delle duplicazioni e degli appesantimenti.

La metodologia seguita e' quella della selettivita' dei tagli che rappresenta il pilastro che ciascuna amministrazione deve prendere a riferimento per recuperare l'efficienza nello svolgimento delle proprie attivita', attraverso la definizione equilibrata del proprio fabbisogno.

Si tratta di operare una riorganizzazione che non sia di meri tagli di posti, quindi solo quantitativa, ma che sia pensata, in termini qualitativi e qualificanti, come riassetto ed alleggerimento delle strutture. L'intervento richiesto e' consequenziale anche al regime limitativo del turn over degli anni precedenti e di quelli futuri. L'impedimento a coprire per intero i posti vacanti deve tradursi in una revisione dell'assetto organizzativo per non perpetuare un'articolazione degli uffici composta da strutture che non potranno essere occupate e superare cosi' la discrasia tra piante organiche teoriche e risorse umane effettivamente in forza. Tale discrasia costituisce causa di ingiustificata frammentazione nell'assegnazione del personale ad uffici dirigenziali vacanti, con conseguenze non virtuose nella gestione delle risorse.

Lo snellimento dell'amministrazione e la redistribuzione ottimale del personale consentira' una migliore organizzazione del lavoro, favorendo la valorizzazione sia dei dipendenti piu' meritevoli e della loro performance individuale, sia degli uffici che funzionano meglio e, quindi, della performance organizzativa.

Obiettivo della presente direttiva, trasmessa preventivamente al Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze con nota dell'11 settembre 2012, n. 36488, e' quello di fornire indirizzi che consentano una rapida e proficua attuazione dell'art. 2 del decreto-legge 95/2012, norma che reca appunto la disciplina di riduzione delle strutture dirigenziali e delle dotazioni organiche di alcune pubbliche amministrazioni, da inserire nel piu' ampio scenario di ridisegno degli assetti organizzativi dello Stato e degli enti nazionali.

La Riduzione selettiva degli assetti organizzativi.

Amministrazioni destinatarie.

Ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 95/2012 (d'ora in poi richiamato solo come art. 2), i destinatari della riduzione, individuati dal comma 1, sono:

le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

le agenzie;

gli enti pubblici non economici;

gli enti di ricerca;

gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'ambito d'intervento riguarda le amministrazioni che fanno capo al Governo centrale.

La disciplina potra' interessare il personale degli enti locali, secondo quanto disposto dal comma 8 dello stesso art. 2, solo in sede di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16, comma 8, del decreto-legge 95/2012.

"Base di computo" e misura della riduzione.

L'art. 2, comma 1, interviene sugli uffici e sulle dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali all'esito della riduzione realizzata ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; per le amministrazioni non ricomprese nel precedente taglio si prendono a riferimento gli uffici e le dotazioni previsti dalla normativa vigente (comma 2, dell'art. 2). Ciascuna amministrazione dovra' pertanto individuare la propria "base di computo" dei tagli alla luce delle suddette indicazioni. Nel caso in cui i tagli di cui al decreto-legge 138/2011 non fossero stati ancora deliberati o formalizzati, e' necessario predisporre ogni atto necessario ai fini di questo prodromico adempimento e attivare le procedure prescritte dalla normativa vigente. Qualora il procedimento sia stato gia' avviato e comunicato allo Scrivente e' opportuna una nota di conferma delle precedenti determinazioni.

La riduzione degli assetti organizzativi ha come scadenza il 31 ottobre 2012.

Occorre tener conto dei criteri, delle prescrizioni e delle semplificazioni procedurali dell'art. 2, contenute rispettivamente al comma 10 (criteri di riassetto organizzativo), al comma 10-bis (riserva di legge sull'istituzione di uffici dirigenziali) e al comma

10-ter (per i Ministeri adozione di DPCM, anziche' di DPR, di riorganizzazione purché entro il 31 dicembre 2012), nonché la metodologia dei tagli selettivi, ovvero della compensazione verticale e trasversale. Gli aspetti di dettaglio su questo punto potranno costituire oggetto di successiva direttiva.

Nel rispetto dei suddetti principi è necessario:

1. Intervento sui dirigenti.

Riduzione delle strutture o posti di funzione dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore al 20 per cento per entrambe le tipologie di uffici, con corrispondente riduzione delle relative dotazioni organiche dirigenziali generali e non, prendendo a riferimento la "base di computo" secondo le indicazioni della legge. Per gli arrotondamenti, eventualmente necessari, si richiamano i criteri di cui all'art. 19, comma 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Le percentuali di riduzione indicate dalla legge rappresentano il valore minimo che viene richiesto alla platea dei destinatari. Sarebbe apprezzabile l'eventuale sforzo da parte delle amministrazioni di operare, al di là delle eventuali compensazioni da applicare nella prevista sede, riduzioni maggiori che siano il risultato di un effettivo ridisegno dell'organizzazione operato in relazione ad un fabbisogno essenziale, che tenga conto solo di quanto necessario per lo svolgimento delle missioni istituzionali, in coerenza con il regime del turn over.

Le amministrazioni devono realizzare, nei loro atti organizzativi, una piena corrispondenza tra le strutture o i posti di funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica. Questi ultimi, infatti, devono essere tutti censiti con indicazione di quelli che attengono alle strutture, di quelli che rientrano nell'ambito della diretta collaborazione con l'organo politico, e di quelli riguardanti gli incarichi concernenti funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali. Non sono ammessi posti di funzione dirigenziale superiori al contingente di dotazione organica approvato e ridotto ai sensi della normativa in esame. Si richiama, tra l'altro, il comma 10-bis dell'art. 2 secondo cui per le amministrazioni e gli enti di cui al comma 1 e all'art. 23-quinquies, il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione normativa di rango primario.

2. Intervento sul personale non dirigenziale.

Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale come risultante dalla relativa "base di computo".

La spesa della dotazione organica del personale non dirigenziale va calcolata sulle singole aree tenendo conto del costo di ciascuna posizione economica dell'area in relazione alle fasce retributive di ciascuna area o del costo di ciascun livello in ragione del profilo professionale. Per i Ministeri che non hanno una dotazione organica del personale non dirigenziale distinta per fasce economiche il calcolo si compie sulle singole aree tenendo conto del costo medio dell'area in relazione alle fasce retributive di ciascuna area. Il costo si determina considerando solo il trattamento economico fondamentale previsto dal CCNL vigente, comprensivo degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro. La riduzione del dieci per cento si applica sul costo complessivo della dotazione organica così calcolato. Una volta determinata l'entità del risparmio di spesa, non inferiore al 10 per cento, l'individuazione delle posizioni da eliminare nell'ambito delle aree avverrà utilizzando i medesimi criteri di quantificazione sopra indicati.

Disposizioni speciali.

Sono previste norme di esclusione, totale o parziale, che interessano amministrazioni statali in ragione ora della normativa speciale di settore, che prevede apposite e specifiche misure di razionalizzazione, ora della necessità di garantire lo svolgimento di alcune funzioni primarie che fanno capo a strutture incomprimibili.

Tali esclusioni sono molto limitate e la natura speciale delle predette previsioni e la ratio del decreto-legge 95/2012 non consentono alle amministrazioni di invocare interpretazioni estensive o analogiche delle stesse.

Si passa alla disamina delle esclusioni:

a. Scuola, AFAM, Università.

Il comma 4 dell'art. 2 precisa che per il comparto scuola e AFAM continuano a trovare applicazione le specifiche discipline già previste. L'esclusione fonda la sua ragione nella normativa di settore che dispone mirate misure di razionalizzazione e contenimento

della spesa. Si puo' ritenere che le Universita', pur non essendo richiamate nello stesso comma, siano anch'esse escluse in considerazione della specificita' del loro ordinamento e dell'assetto organizzativo che le caratterizza.

b. Agenzie fiscali, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 7 dell'art. 2 dispone che sono escluse dalle riduzioni le Agenzie fiscali e il Ministero dell'economia e delle finanze per i quali si applica l'analogia riduzione disposta dall'art. 23-quinquies dello stesso decreto-legge 95/2012. Dalle medesime riduzioni e' altresì esclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2012. Si ricorda la previsione dell'art. 2, comma 10-quater, secondo cui le disposizioni di cui ai commi da 10 a 16 dello stesso articolo si applicano anche al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle Agenzie fiscali, tenuto conto delle incorporazioni e delle soppressioni di cui all'art. 23-quater del decreto-legge 95/2012. Non e' prevista una disposizione analoga per la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, in sostanza, e' interessata dall'art. 2 solo per la previsione speciale contenuta nel comma per cui "Ai fini dell'attuazione della riduzione del 20 per cento operata sulle dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia dei propri ruoli, (...) provvede alla immediata riorganizzazione delle proprie strutture sulla base di criteri di contenimento della spesa e di ridimensionamento strutturale. All'esito di tale processo, e comunque non oltre il 1° novembre 2012, cessano tutti gli incarichi, in corso a quella data, di prima e seconda fascia conferiti ai sensi dell'art. 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Fino al suddetto termine non possono essere conferiti o rinnovati incarichi di cui alla citata normativa."

c. Forze armate.

Il comma 3 dell'art. 2 detta, invece, una specifica misura per quanto riguarda il totale generale degli organici delle forze armate che e' ridotto in misura non inferiore al 10 per cento. Al relativo personale in eccedenza possono essere applicati i processi di cui al comma 11, lettere da a) a d) dell'art. 2, compresi quelli inerenti alla mobilita' guidata, processi che saranno trattati piu' avanti.

Criteri applicativi specifici, che si traducono in un diverso impatto della riduzione o della tempistica, sono poi previsti per alcune categorie di personale e per alcuni Ministeri.

i. Ricercatori e tecnologi.

L'art. 2, comma 1, lettera b), nel prevedere la misura di riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, stabilisce che per gli enti di ricerca tale riduzione si riferisce alle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, esclusi i ricercatori ed i tecnologi. Per questi enti, compreso l'Asi e l'ex Ispesl assorbito dall'Inail per il contingente interessato, gli effetti riduttivi vanno applicati sulla dotazione organica del personale non dirigenziale calcolata al netto dei posti previsti per il profilo di ricercatore e tecnologo (livelli da I a III), ferma restando la riduzione per i restanti profili e quella per la dirigenza di prima e seconda fascia, prevista rispettivamente dalle lettere b) ed a) del medesimo comma 1. La norma non puo' essere interpretata in modo estensivo e quindi il riferimento a ricercatori e tecnologi va inteso in senso letterale. Si tratta degli enti di ricerca e delle amministrazioni statali nel cui ordinamento e' incardinato il comparto sicurezza, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari e il personale di magistratura.

ii. Comparto sicurezza, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, personale di magistratura.

Per alcuni settori particolari e per il relativo personale sono contemplate esenzioni che fanno riferimento tanto alle strutture organizzative, quanto alle dotazioni organiche del personale. Come recita il comma 7 dell'art. 2, sono "escluse dalla riduzione del comma 1 le strutture e il personale del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, il personale di magistratura." Le amministrazioni che presentano tali specificita', dovranno fornire, con atti formali anche interni, adeguata dimostrazione della consistenza delle strutture e delle relative dotazioni organiche a cui si applica l'esenzione, al fine di consentire un'oggettiva e trasparente detrazione degli ambiti esclusi dalla "base di computo" presa a riferimento per calcolare la consistenza della riduzione.

iii. Ministero dell'interno.

Il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 2 prevede: "al personale dell'amministrazione civile dell'interno le riduzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si applicano all'esito della procedura di

soppressione e razionalizzazione delle province di cui all'art. 17, e comunque entro il 30 aprile 2013, nel rispetto delle percentuali previste dalle suddette lettere" ferme restando le disposizioni sanzionatorie e la dotazione organica provvisoria di cui al comma 6 dell'art. 2. Si ritiene praticabile, anche al fine di evitare il protrarsi degli effetti sanzionatori sul piano assunzionale, un'anticipata riduzione delle dotazioni organiche, nei tempi e nei modi previsti per gli altri Ministeri, ferma restando la necessita' di una successiva verifica di tale riduzione in esito alla procedura di soppressione e razionalizzazione delle province.

iv. Ministero degli affari esteri.

Il comma 5 dell'art. 2 dispone: "Per il personale della carriera diplomatica e per le dotazioni organiche del personale dirigenziale e non del Ministero degli affari esteri, limitatamente ad una quota corrispondente alle unita' in servizio all'estero alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede alle riduzioni di cui al comma 1, nelle percentuali ivi previste, all'esito del processo di riorganizzazione delle sedi estere e, comunque, entro e non oltre il 31 dicembre 2012. Fino a tale data trova applicazione il comma 6 del presente articolo". L'applicazione di tale disposizione comporta che le riduzioni del Ministero degli affari esteri debbano prendere a riferimento, come "base di computo" a cui applicare le prescritte percentuali di riduzione, il personale in servizio nelle sedi estere, come individuato dagli appositi provvedimenti del Dicastero. L'ammontare delle riduzioni risultanti, applicando le percentuali prescritte, andra' riversato, in termini di detrazione, sulle corrispondenti dotazioni organiche dell'amministrazione.

Il decreto-legge 95/2012 contiene altre norme peculiari che dovranno essere di volta in volta valutate al fine di realizzare il necessario coordinamento. Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni dell'art. 10 sulla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, all'art. 11 sul riordino delle scuole pubbliche di formazione, all'art. 12 sulla soppressione di enti e societa'.

E' fondamentale, altresì, tenere conto di altre misure di razionalizzazione degli apparati amministrativi contenute in fonti normative precedenti (1) che dispongono la soppressione o il riordino di enti. Si richiamano per la loro rilevanza anche le misure che interessano gli enti previdenziali (art. 21, decreto-legge 201/2011).

Tutte le disposizioni di questa natura saranno coordinate in sede applicativa.

Inoltre, talune norme speciali prevedono misure di razionalizzazione che dovranno essere rese compatibili con quelle di cui all'art. 2. Si vedano, ad esempio, le disposizioni dell'art. 12 relative al CRA e all'AGEA e gli effetti che ne derivano, in relazione alla riorganizzazione di quest'ultimo ente, anche per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; si consideri l'art. 67-ter, comma 6, del decreto-legge 83/2012 per quanto concerne il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Rispetto a tali ipotesi, potranno essere avviati tavoli tecnici per individuare percorsi applicativi coerenti ed efficaci, nel rispetto delle scadenze previste dalla normativa in argomento.

Le procedure di riduzione delle dotazioni organiche.

Lo strumento unico del DPCM centralizzato (uno o piu' provvedimenti).

L'art. 2, comma 5, prevede, quale strumento giuridico per disporre le riduzioni in argomento, l'adozione di uno o piu' decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 31 ottobre 2012, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Rispetto alla procedura del predetto comma 5, emergono i seguenti elementi di novita' per la riduzione delle dotazioni organiche:

lo strumento del DPCM e' comune per i Ministeri e per le restanti amministrazioni indicate dall'art. 2, comma 1. Vi e', percio', una deroga al regime ordinario dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per quanto riguarda i Ministeri (ordinariamente lo strumento e' il DPR ex art. 17, comma 4-bis, della legge 400/1988) e a quello dei rispettivi ordinamenti per i restanti destinatari;

il DPCM e' adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. E' il caso di evidenziare che in fase procedurale ed istruttoria la proposta del DPCM si formera' acquisendo i contributi di ogni amministrazione, contributi che dovranno tenere conto che l'attivita' di revisione della spesa e' prioritaria nell'azione di Governo.

La procedura indicata nell'art. 41, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, e' prevista solo per le riduzioni delle dotazioni organiche e il riordino delle strutture del Ministero

dell'economia e delle finanze che saranno adottate con DPCM, mentre per le Agenzie fiscali si fara' riferimento agli atti previsti dai rispettivi ordinamenti (ex art. 23-quinquies, comma 1, del decreto-legge 95/2012). Relativamente alle Agenzie fiscali gli atti saranno inviati al Dipartimento della Funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il monitoraggio delle eventuali situazioni di soprannumerarieta'. Anche tali provvedimenti dovranno rispettare, quale termine di adozione, la data del 31 ottobre 2012.

Riduzioni selettive.

Vi sono altri elementi portanti dell'art. 2, comma 5, che rendono piu' chiara la scelta del legislatore di centralizzare la decisione ricorrendo allo stesso tipo di provvedimento gestito da un unico ministro proponente.

Come gia' detto nelle premesse, il riassetto organizzativo dell'apparato amministrativo perseguito dal legislatore segue il criterio di un taglio differenziato e non lineare.

La norma prevede, infatti, che le riduzioni possano "essere effettuate selettivamente, anche tenendo conto delle specificita' delle singole amministrazioni, in misura inferiore alle percentuali ivi previste a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle rispettive dotazioni organiche di altra amministrazione."

Lo strumento della compensazione introduce una metodologia che consente di realizzare, in un unico contesto, interventi polivalenti, sul piano quantitativo e qualitativo.

La centralizzazione della decisione va intesa come momento di sintesi, di omogeneizzazione e di razionalizzazione delle proposte, comunque necessarie, che devono pervenire da parte delle amministrazioni interessate e che andranno valutate in sede di compensazione trasversale.

Le proposte delle amministrazioni.

Le amministrazioni dovranno compilare la modulistica allegata preordinata a costituire un'ipotesi di riduzione. In particolare: Ministeri ed amministrazioni statali.

Dovranno procedere alla compilazione della modulistica allegata, quale proposta di riduzione sulla "base di computo", accompagnandola con una relazione che esponga le ragioni della proposta formulata, tenendo anche conto delle eventuali disposizioni di incorporazione e soppressione di enti e di come queste incidono sul risultato finale. La documentazione dovra' pervenire al Dipartimento della funzione pubblica - UORCC.PA entro il 4 ottobre prossimo. Enti pubblici ed agenzie.

I restanti destinatari procederanno analogamente a quanto indicato per i Ministeri, ma dovranno inviare la loro proposta oltre che allo stesso Ufficio sopra indicato, anche all'amministrazione vigilante, nel rispetto del termine del prossimo 28 settembre, al fine di consentire a quest'ultima amministrazione di procedere con le elaborazioni necessarie di cui si va a dire nel paragrafo sulla compensazione verticale.

Compensazione interna.

Tutti i destinatari dell'art. 2, comma 1, dovranno compilare, prima di tutto, il "modello di amministrazione" che tenga conto degli impatti di riduzione nelle percentuali non inferiori a quelle previste dalla norma, con eventuale compensazione, ove necessario, tra le aree/profili del personale non dirigenziale ed assorbimento delle vacanze per evitare o ridurre le posizioni di soprannumerarieta' (compensazione interna). In sostanza, il soprannumero di un'area/profilo e' eventualmente possibile neutralizzarlo riducendo le disponibilita' di posti nelle altre aree secondo una corrispondenza di valore finanziario. La compensazione interna e' coerente con quanto previsto dall'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui, nell'individuazione delle dotazioni organiche, "le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarieta' di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale."

I soprannumeri di una singola area, ove non compensati, pur in presenza di posti vacanti, a valere sulle disponibilita' delle altre aree, costituiscono ipotesi di eccedenza funzionale che va specificatamente motivata e giustificata, attesi i risvolti previsti dall'art. 33 del citato d.lgs. 165/2001 e considerato che l'art. 2, comma 14, statuisce che le disposizioni dello stesso art. 2 si applicano anche in caso di eccedenza dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione.

Compensazione verticale.

I Ministeri, in qualita' di amministrazioni vigilanti che dettano gli indirizzi rispetto agli enti vigilati, potranno procedere a compilare uno o piu' "modelli di settore", accompagnati da apposite

relazioni illustrative, mediante i quali andranno ad operare, ove necessario, una proposta di compensazione verticale. Il termine verticale serve ad individuare un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee (si pensi ad esempio agli enti non territoriali vigilati dal Ministero della salute che operano nel Servizio sanitario nazionale) o per identità funzionale con distinzione fondata sul diverso ambito territoriale di competenza (si pensi ad esempio agli enti parco nazionali). La proposta di compensazione in linea verticale potrà essere avanzata a condizione che la differenza tra la riduzione in difetto operata rispetto alla percentuale prevista dalla norma, sia recuperata con una riduzione in eccesso (ovvero proporzionalmente superiore rispetto alle percentuali indicate dalla legge) sulle dotazioni organiche del Ministero o di altro ente vigilato. I Ministeri vigilanti potranno svolgere anche apposite valutazioni nei confronti degli enti vigilati caratterizzati da piena autonomia finanziaria, in quanto funzionanti ed autosufficienti in virtù di sole entrate proprie.

Vincoli da rispettare e indicazioni utili.

Si ribadiscono alcuni vincoli importanti che sono questi:

tutte le amministrazioni nel compilare il "modello di amministrazione" dovranno assicurare la riduzione delle strutture e degli uffici almeno nelle percentuali previste dalla norma, ferma restando la possibilità di realizzare una misura in percentuale superiore;

la compensazione verticale è percorribile solo per evitare situazioni di soprannumerarietà;

occorre fornire un dato aggregato per amministrazione vigilante e/o enti vigilati che dia contezza dell'obiettivo di riduzione in termini cumulativi, dimostrando l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo mediante la riduzione complessivamente ipotizzata;

la proposta di dotazione organica presentata dovrà tenere conto dei vincoli sopra detti ed essere coerente con un fabbisogno costruito sulla base delle effettive necessità derivanti dallo svolgimento delle funzioni istituzionali e delle linee di attività prioritarie, ridimensionando il contingente di posti da destinare allo svolgimento di compiti di supporto o di linee di attività secondarie che devono essere eliminate.

Le situazioni di esubero di personale, con conseguente messa in disponibilità, dovranno essere dichiarate entro il 30 giugno 2013, in esito alle procedure di cui al comma 11 dell'art. 2 che saranno avviate non appena definita la nuova dotazione organica (31 ottobre 2012, secondo le previsioni del decreto-legge 95/2012), nel rispetto della normativa in materia di partecipazione sindacale.

In vista di un possibile soprannumero, che potrebbe emergere in sede di definizione delle proposte, quindi prima dell'adozione dei provvedimenti di riduzione della dotazione organica, nelle operazioni di riduzione e di compensazione interna e verticale le amministrazioni dovrebbero tenere conto, per calibrare le stesse, dei seguenti elementi:

individuazione della platea dei destinatari dell'art. 2, comma 11, lettera a), che dovranno in via prioritaria essere collocati ex lege a riposo nei tempi previsti, considerando che saranno destinatari delle procedure di cui alle successive lettere d) ed e) solo le qualifiche per le quali la soprannumerarietà non sarà riassorbita entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 2013. Tale individuazione (distinta per amministrazione e per qualifica) dovrà essere comunicata al Dipartimento della funzione pubblica - UORCC.PA nei tempi previsti per l'inoltro delle proposte di riduzione;

regime limitato del turn over, almeno fino al 31 dicembre 2015, che può consentire di realizzare una maggiore riduzione sui posti che comunque non potranno essere coperti al 100% se non nel 2016 a valere sulle cessazioni dell'anno precedente. Si ricorda che l'art. 14, comma 9, del decreto-legge 95/2012 prevede che "Ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni, le facoltà assunzionali degli enti di cui al presente articolo sono prioritariamente utilizzate per il reclutamento, dall'esterno, di personale di livello non dirigenziale munito di diploma di laurea".

Si ricordano, poi, alcune disposizioni speciali sulla mobilità obbligatoria, ovvero:

art. 2, comma 3, per cui al personale delle Forze armate dichiarato eccedentario si applicano le disposizioni del comma 11 lettere a) a d). In particolare la lettera d) disciplina la mobilità guidata;

art. 12, comma 5, del decreto-legge 95/2012, secondo cui il personale INRAN (ex INCA) che al momento di entrata in vigore del decreto svolge le funzioni trasferite all'INRAN ai sensi dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è posto in mobilità ai sensi del decreto legislativo n. 165 del 2001;

art. 10, comma 2, lettera e), punto 1) del decreto-legge 95/2012,

secondo cui, in conseguenza della riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio le amministrazioni interessate possono collocare in mobilita' le relative unita' ai sensi degli articoli 33, 34 e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La disponibilita' di posti risultante per ogni amministrazione, all'esito dell'adozione dei provvedimenti di riduzione, costituirà un riferimento quando si avvieranno i processi di mobilita' guidata, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale non riassorbibile secondo i criteri del collocamento a riposo da disporre secondo la lettera a) del comma 11. Si fa riferimento ai processi di mobilita' guidata di cui all'art. 2, comma 11, lettera d), ferma restando poi la disciplina vigente in tema di mobilita' obbligatoria (art. 1, commi 12 e 13).

La compensazione trasversale.

Entro il 31 ottobre prossimo, come già detto, dovranno essere adottati, ai sensi dell'art. 2, comma 5, uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze atti ad operare le riduzioni sopra illustrate, considerando che le "medesime riduzioni possono essere effettuate selettivamente, anche tenendo conto delle specificità delle singole amministrazioni, in misura inferiore alle percentuali ivi previste a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle rispettive dotazioni organiche di altra amministrazione."

Le compensazioni trasversali saranno effettuate con DPCM per assicurare, in coerenza con il disegno del legislatore, il processo interno di redistribuzione del personale tra amministrazioni centrali. I Ministeri potranno essere considerati, ai fini della selettività dei tagli, anche in aggregazione con i rispettivi enti vigilati e tali enti in aggregazione fra loro, tenendo eventualmente conto delle proposte formulate separatamente, nonché secondo i criteri della compensazione verticale.

La compensazione trasversale è finalizzata a realizzare i tagli selettivi voluti da Governo per favorire un più razionale assetto dell'apparato amministrativo, operando scelte di riequilibrio in ragione: degli effettivi fabbisogni, dei settori ritenuti da non depotenziare sulla base degli indirizzi espressi dal Governo medesimo, del collocamento a riposo di coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 2, comma 11, lettera a), del riassetto dell'articolazione territoriale ai sensi del comma 10 dell'art. 2 e degli effetti dell'art. 10 del decreto-legge 95/2012.

Rimane ferma la tendenza a garantire un taglio almeno nelle percentuali previste dalla norma per tutte le amministrazioni interessate.

Le procedure di compensazione trasversale saranno rese trasparenti in un clima di costante collaborazione.

Partecipazione sindacale.

Nel rispetto di quanto previsto dal novellato art. 6, comma 1, del d.lgs. 165/2001 in sede di adozione dei DPCM di ridefinizione delle dotazioni organiche si provvederà alla previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

Per le fasi indicate dall'art. 2, comma 11, lettere d) ed e) si procederà previo esame con le organizzazioni sindacali e, più in particolare:

i processi di mobilita' guidata saranno disposti mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministeri competenti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo esame con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro trenta giorni;

la definizione dei criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale di cui alla lettera c) del comma 11 che, in relazione alla maggiore anzianità contribuiva, è dichiarato in eccedenza, al netto degli interventi di cui alle lettere a) e d), avverrà previo esame con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro trenta giorni.

Con ulteriori direttive si forniranno indicazioni di dettaglio sulla seconda fase del processo, cioè quella dell'individuazione dei soprannumeri, della mobilita' guidata e delle modalità da seguire per definire i criteri per gli eventuali contratti di solidarietà e per la dichiarazione degli esuberanti, nel rispetto, da parte di questo Dipartimento, delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente in tema di informazione ed esame congiunto.

Le sanzioni e la dotazione organica provvisoria.

La necessità di agire con tempestività rispetto al disegno di riassetto organizzativo voluto dalla legge nasce sia dalla necessità di realizzare il più presto possibile la razionalizzazione e i risparmi di spesa necessari per il Paese, secondo gli obiettivi di Governo, sia dalla necessità di evitare la sanzione del divieto di

assumere, a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, prevista dall'art. 2, comma 6, che scatta a decorrere dal 31 ottobre 2012, termine entro il quale adottare i provvedimenti di riduzione delle dotazioni organiche.

Fino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 5 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 7 luglio 2012; nella ricognizione della dotazione organica provvisoria sono ricomprese, comunque entro il limite dei posti risultanti dalle riduzioni ai sensi del comma 1, dell'art. 2, le procedure concorsuali ordinarie, intese come autorizzazioni ad assumere ed autorizzazioni a bandire concesse alla medesima data del 7 luglio 2012, nonché quelle avviate sulla base di disposizioni di carattere speciale e le procedure relative alle assunzioni delle categorie protette nei limiti delle quote d'obbligo. Sono, inoltre, fatte salve le procedure di mobilità avviate ovvero per le quali vi sia stata un'esternazione di volontà da parte dell'amministrazione volta a richiedere l'assegnazione temporanea o la cessione di contratto riferite a personale nominativamente individuato o individuabile. Sono fatti salvi anche i conferimenti di incarichi, ai sensi dell'art. 19, commi 5-bis, nonché il rinnovo di quelli in essere alla medesima data in riferimento al numero di posti coperti.

E' opportuno sottolineare che le amministrazioni o le categorie di personale escluse dalla misura di riduzione degli assetti organizzativi, sono anche escluse dal blocco delle assunzioni che interverrà a decorrere dal 1° novembre 2012. Sono, altresì, escluse le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo e nel limite della dotazione organica provvisoria che, come detto, non potrà essere superiore a quella definitiva a seguito della riduzione.

Rimangono poi ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni (art. 2, comma 9).

I provvedimenti di riorganizzazione.

Come più volte indicato in precedenza l'intervento del legislatore è volto a realizzare una razionalizzazione dell'organizzazione.

La riduzione delle strutture dirigenziali determinerà, in sede di riorganizzazione, riflessi sulle relative competenze che potrebbero determinare la rivisitazione degli incarichi dirigenziali.

Tale rivisitazione andrà operata nel rispetto dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, della giurisprudenza costituzionale consolidata in materia e della direttiva n. 10 del 19 dicembre 2007, del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione per le parti ancora attuali.

Si richiamano sinteticamente, per approfondirli in un successivo atto d'indirizzo, i seguenti punti salienti:

Riserva di legge in materia di uffici dirigenziali.

Secondo l'art. 2, comma 10-bis, per le amministrazioni di cui allo stesso art. 2, comma 1 e per quelle di cui al comma 1 dell'art. 23-quinquies, il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa. Questa regola non può essere disattesa, neanche ricorrendo a soluzioni neutrali sul piano finanziario, e diventa pilastro nella definizione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche contemplate.

Regolamenti di organizzazione.

Per le amministrazioni destinarie della presente direttiva, ad eccezione dei Ministeri, lo strumento da utilizzare per definire l'assetto organizzativo coerente con la norma di riduzione in argomento è quello previsto dai rispettivi ordinamenti definiti ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 165/2001 o della normativa specifica di riferimento.

Per quanto riguarda i Ministeri, lo strumento ordinario di disciplina della loro organizzazione e di quella dei loro uffici è quello previsto dall'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Ferma restando per i Ministeri la possibilità di adottare detto regolamento entro 6 mesi dall'adozione del DPCM di cui al comma 5, il legislatore ha anche fornito uno strumento più celere, in termini procedurali e temporali, che è quello di cui all'art. 2, comma 10-ter, ovvero il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Si rimarca che la facoltà per i Ministeri, dell'utilizzo di tale strumento semplificato (DPCM), si esaurisce il 31 dicembre 2012 e, nel caso in cui non venga esercitata, si ricorre al DPR, previsto dalla norma ordinaria.

Criteri da seguire.

In merito ai criteri da seguire in sede di riorganizzazione degli uffici, si rinvia al comma 10 dell'art. 2, più volte richiamato di cui si dirà in un prossimo atto di indirizzo.

Cronoprogramma e conclusioni.

L'art. 2 scandisce le fasi e i tempi della riorganizzazione. A parte le deroghe richiamate nei precedenti paragrafi, le fasi del processo sono così sintetizzabili:

Parte di provvedimento in formato grafico

Data la complessità della procedura ed i tempi stretti di applicazione, si confida nella fattiva collaborazione di tutte le amministrazioni per la corretta e tempestiva predisposizione degli atti di competenza, nonché per una razionalizzazione degli apparati coerente con le finalità del processo di spending review.

Roma, 24 settembre 2012

Il Ministro per la
pubblica amministrazione
e la semplificazione
Patroni Griffi

(1) Ex plurimis D.L. 6-7-2011 n. 98 - Art. 14 - Soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici, D.L. 6-12-2011 n. 201 - Art. 21- Soppressione enti e organismi

Registrato alla Corte dei conti il 30 novembre 2012

Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 9, foglio n. 380

Allegato

Parte di provvedimento in formato grafico